

Breves considerações sobre os critérios jurídicos de realização da despesa pública

Hugo Flores da Silva*

RESUMO: A despesa pública e o respetivo controlo é um dos domínios onde a tensão entre as dimensões económicas e mercantis, por um lado, e jurídicas e sociais, por outro, mais se faz notar. Cabe perguntar, quando se realiza e controla uma despesa pública, o que é mais importante: que a despesa pública seja económica, eficaz e eficiente, ou seja legal e justa? Ou ambas? Ou uma coisa pressupõe a outra?

PALAVRAS-CHAVE: despesa pública — economia — eficiência e eficácia.

ABSTRACT: The public expenditure and its control is one domain in which the tension between economic and mercantile dimensions, on the one hand, and legal and social dimensions, on the other, is more strongly felt. When public expenditure is carried out, it is worth asking what is more important: if public expenditure is economic, efficient and effective or legal and fair? Or both? Or does one thing presupposes the other?

KEYWORDS: public expenditure — economic — efficiency and effectiveness.

* Docente e Doutorando em Ciências Jurídicas Públicas na Universidade do Minho (com bolsa FCT). Membro não Doutorado do Centro de Estudos em Direito da União Europeia - CEDU.

I.

A prossecução do interesse público, concretizada numa atividade por via da qual é promovida a satisfação das necessidades coletivas, pressupõe que o Estado – em si mesmo considerado, ou nos seus mais diversos desdobramentos – reúna um complexo de recursos financeiros e que efetivamente os afete a esse propósito. Neste contexto, articulam-se e complementam-se duas dimensões fundamentais, uma que respeita à arrecadação de recursos financeiros (receita pública) e outra que respeita à afetação dos recursos arrecadados (despesa pública). Sem prejuízo da interpenetração e necessária complementaridade das dimensões referidas, bem como da necessidade de perspetivar a atividade financeira pública na sua globalidade, considerando quer as receitas quer as despesas públicas¹, a dimensão da despesa pública tende a ver o seu tratamento doutrinal negligenciado, quando comparado com o trabalho de investigação dedicado à componente da receita pública².

Num contexto de escassez de recursos financeiros, a disciplina jurídica da despesa pública assume uma relevância tão ou mais preponderante que a disciplina da sua arrecadação. É certo que a componente da receita, comportando um complexo de atos destinados a produzir ablações patrimoniais na economia com vista a dela extrair recursos que serão destinados à satisfação das necessidades coletivas, se reveste de caráter eminentemente restritivo, o que pressuporá um especial reforço do tratamento jurídico oferecido a estas matérias. Poderíamos, em contraposição, ser tentados a considerar que a realização da despesa pública, por se associar a uma atividade eminentemente prestadora, estaria dissociada desse caráter restritivo, pelo que estariam dispensadas especiais preocupações de teorização jurídica neste domínio. Ficaria, por esta via, justificado o desequilíbrio que se verifica entre a atenção dada na doutrina a uma e outra matéria. No entanto, só aparentemente é possível afastar o caráter restritivo da realização da despesa pública. A despesa pública

¹ Cfr. Sofia Borgia Sorrosal, “*Los principios constitucionales de eficiencia y economía en la programación y ejecución de los gastos públicos*” Presupuesto y Gasto Público 34 (2004): 42.

² Cfr. Benoît Chevauchez, “*La dépense publique, au cœur de nos systèmes de finances publiques*”, Revue Française de Finances Publiques 77 (Mars, 2002): 27 e ss; e Sofia Borgia Sorrosal, *Los principios constitucionales*, 46.

realizada repercute-se de forma direta e irremediável em termos quantitativos sobre o nível das necessidades financeiras, pelo que condiciona, ainda que indiretamente, o nível das referidas ablações patrimoniais produzidas na economia com vista a dela extrair recursos financeiros. Alias, num contexto de Estado fiscal, no âmbito do qual a obtenção de receitas é, essencialmente, levada a cabo por via da arrecadação de impostos, facilmente se concebe que o aumento da despesa pública – pelo menos em termos tendenciais – tem por consequência imediata o aumento, em termos quantitativos, do nível de impostos arrecadados ³.

E se a rigorosa disciplina e controlo da realização da despesa pública é fundamental numa perspetiva nacional, também não poderá deixar de o ser numa ótica transestadual/supraestadual ou de integração, como a que se refere aos ordenamentos compostos, como o ordenamento da União Europeia. Excluindo da nossa análise as competências financeiras e orçamentais próprias da União, diremos, apenas, que aquela possui um complexo sistema financeiro que se reflete sobre a realidade financeira interna dos Estados-Membros, como nomeadamente sucede ao nível do controlo dos défices excessivos (artigo 126.º do TFUE), das normas que disciplinam o acesso aos fundos de Direito da União Europeia, as quais impõe aos Estados-Membros uma disciplina jurídica, financeira e orçamental própria, como forma de garantir a eficácia das políticas que se encontram subjacentes à atribuição dos mesmos⁴, ou das normas que disciplinam dos procedimentos a adotar aquando da realização de despesa de base contratual – isto é, da contratação pública⁵.

No presente texto – o qual corresponde, no essencial, à nossa exposição no âmbito do workshop que dá origem a este e-book – tecemos algumas considerações sobre os critérios que disciplinam a realização da “*despesa pública*”, reconduzimos a este conceito qualquer ato jurídico-público que, no exercício de funções administrativas,

³ Cfr. José Casalta Nabais, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos, Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo* (Coimbra: Almedina, 1988), 210 e ss.

⁴ A propósito destas questões, cfr. João Ricardo Catarino, *Finanças Públicas e Direito Financeiro* (2.ª Edição, Coimbra: Almedina, 2014), 185 e ss.

⁵ Sobre a questão, cfr. Hugo Flores da Silva, “*Novas Diretivas e tópicos de despesa pública*” *Revista dos Contratos Públicos* 11 (2016): 69 e ss.

comporte uma afetação de recursos financeiros públicos – isto é, de bens (moveis ou imóveis) com expressão económica (portanto, suscetíveis de avaliação pecuniária) que integrem a esfera patrimonial das entidades jurídico-públicas⁶.

II.

Os critérios tradicionalmente associados à realização da “*despesa pública*” dizem respeito à verificação da sua conformidade legalidade e regularidade formais⁷. Importa, neste tipo de controlo, que os atos de gestão financeira sejam produzidos em estrita conformidade com as normas jurídicas em vigor, em termos tais que um bom ato de despesa será aquele que, em termos eminentemente formais, obedeça à disciplina normativa aplicável, mormente ao procedimento preestabelecido para esse efeito⁸. Trata-se, no essencial, da convocação para o domínio do Direito financeiro do princípio da legalidade, exigindo-se que qualquer ato de realização de despesa pública tenha respaldo e se encontre em conformidade com a lei – amplamente concebida, no sentido da exigência de conformidade jurídica dos referidos atos. Em consequência, o controlo exercido sobre os referidos atos poderia limitar-se a aferir se os mesmos obedeciam às normas jurídicas em vigor, assumindo-se irrelevantes os resultados financeiros a que os mesmos conduzissem. Por exemplo, e a este respeito,

⁶ Acompanhamos, no essencial, Freitas da Rocha, quando reconduz o conceito de despesa pública, em sentido jurídico, ao “ato jurídico-público de afetação de recursos financeiros à prossecução do Interesse público” – cfr. Joaquim Freitas da Rocha, Relatório sobre a unidade Curricular: Direito da despesa pública (disponibilizado pelo Autor).

⁷ Entre outros, cfr. José F. F. Tavares, *Estudos de Administração e Finanças Públicas* (2.^a Edição Atualizada, Coimbra: Almedina, 2014), 171; Lía Olema F. V. J. Correia, “O Dever de Boa Gestão e a Responsabilidade Financeira”, in *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco* (Vol. II, Coimbra: Coimbra Editora, 2006), 798; e Paulo Nogueira da Costa, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Contributo para uma Reforma do Controlo Financeiro Externo em Portugal* (Coimbra: Coimbra Editora, 2014), 165-166.

⁸ Na nossa ordem jurídica, entre outras disposições, cfr. n.º 2 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), artigo 3.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA), al. a) do n.º 3 do artigo 52.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, e artigo 22.º do Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.

importará considerar se existe lei que autorize a despesa, se a mesma tem inscrição orçamental, esta cabimentada e adequadamente classificada.

A percepção de que a simples conformidade com a lei – aqui entendida em sentido amplo, integrando, nomeadamente, normas de Direito da União Europeia, Direito Internacional – e com o procedimento de realização da despesa seria insuficiente para garantir uma otimização da afetação dos recursos financeiros públicos deu lugar a uma reconfiguração do modelo de gestão financeira pública. Assim, para além da sua vinculação a critérios de legalidade formal e de regularidade, verificou-se uma evolução no sentido de se exigir que aquela atividade se conformasse com uma lógica de boa gestão. Importaria, neste sentido, garantir a racionalidade económica da despesa pública mediante a sujeição da sua realização a critérios de economia, eficiência e eficácia⁹. A boa gestão, que corresponde à transposição para o domínio económico do princípio constitucional da proporcionalidade, incorpora uma ideia de prudência nos gastos e apela à mais racional utilização possível dos recursos financeiros – desde logo, em atenção à necessidade de garantir a sustentabilidade das finanças públicas e, por maioria de razão, o cumprimento do princípio da equidade intergeracional¹⁰. Sem prejuízo da respetiva substância económica, trata-se de uma verdadeira imposição jurídica, procurando-se disciplinar no plano jurídico o mérito económico de um comportamento de gestão, mediante a imposição de deveres jurídicos de conduta no sentido de programar e desenvolver a gestão das atividades segundo critérios de racionalidade, maximizando a utilidade dos recursos disponíveis. Assim, a boa gestão da atividade financeira pública passa a ser aferida em atenção a três critérios essenciais: (i) a economia – exigência de que os recursos financeiros, humanos e materiais, tanto sob o ponto de vista da qualidade como da quantidade, sejam adquiridos no momento oportuno e pelo menor custo; (ii) a eficiência –

⁹ Cfr. o artigo 22.º do RAFE e artigos 18.º e al. c) do n.º 2 do artigo 52.º LEO.

¹⁰ Sobre a temática, cfr. Joaquim Freitas da Rocha, “Sustentabilidade e Finanças Públicas Responsáveis, Urgência de Um Direito Financeiro Equilibrado”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, org. Fernando Alves Correia, Jónatas M. Machado e João Carlos Loureiro (Vol. I, Studia Iuridica – 102, Coimbra: Coimbra Editora, 2012), 612 e ss; Juan Martín Queralt et al., *Curso de Derecho Financiero y Tributario* (20.ª ed., Madrid: Tecnos, 2009), 116.

exigência de que a utilização dos recursos financeiros seja levada a efeito de forma a obter a minimização do desperdício e o nível máximo de resultados possíveis, em termos qualitativos e quantitativos; e (iii) a eficácia – exigência de que a utilização dos recursos financeiros seja apta a produzir os objetivos que a determinaram¹¹.

III.

A convocação da racionalidade económica como princípio disciplinador da atividade financeira pública procura garantir uma ótima afetação dos recursos públicos, mediante a obtenção dos resultados de gestão pretendidos com o menor nível de desperdício possível¹². No entanto, a inegável preponderância da aplicação dos critérios de racionalidade económica à atividade financeira pública não pode ser assumida em termos absolutos e de modo a resultar no sacrifício dos demais valores juridicamente relevantes. Importa buscar um compromisso entre as exigências de boa gestão e de racionalidade económica – as quais no âmbito do Direito da União Europeia assumem uma relevância acrescida, em face da tendência para a funcionalização de soluções tendo em vista a necessidade de garantir o respeito pelas liberdades económicas fundamentais e pelos valores da concorrência – e as demais exigências que, no contexto de um Estado de Direito democrático, não poderão resultar sacrificadas, tais como os valores fundamentais da dignidade humana, da igualdade, da liberdade, da proteção do ambiente¹³.

¹¹ Sobre os aspetos em análise e, em geral, sobre os referidos critérios, cfr. Carlos Moreno, *Finanças Públicas, Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos* (2.ª Edição Revista e Aumentada, Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, 2000), 75 e ss; Lía Olema F. V. J. Correia, “O Dever de Boa Gestão”, 791 e ss; Joaquim Freitas da Rocha, *Direito Financeiro Local*, 126 e ss; João Carlos Simões Gonçalves Loureiro, *O Procedimento Administrativo entre a Eficiência e a Garantia dos Particulares (Algumas considerações)* (Svdiá Ivridica n.º 13, Universidade de Coimbra: Coimbra Editora, 1995), 131-132. Numa perspetiva económica, cfr. Paul A. Samuelson e William D. Nordhaus, *Economia* (18.ª Edição, Tradução e Revisão Técnica Elsa Fontainha e Jorge Pires, Nova Iorque: McGraw-Hill, 2006), 4 e 738; e Francisco Mochón Morcillo e Roberto Luís Troster, *Introdução à Economia* (tradução e revisão técnica de Roberto Luís Troster, São Paulo: Makron Books, 1994), 86. Na jurisprudência, entre outros, cfr. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 57/2011 - 11.Jul.2011 - 1ªS/SS, proferido no Processo n.º 364/2011.

¹² Cfr., Juan Martín Queralt et al., *Curso de Derecho Financiero*, 116.

¹³ Cfr. Janet Denhardt e Robert Denhardt, *The New Public Service: serving, not steering* (Nova Iorque: M.E.

Deverá ser assumida uma visão axiológica da atividade financeira pública, de modo a que resultem conciliados os interesses relacionados com a garantia da racionalidade económica dos atos de gestão pública e os que se associam ao respeito pelos valores constitucionais fundamentais. Em especial, no âmbito da União Europeia, deverá garantir-se a devida articulação entre duas dimensões axiológicas fundamentais: a dimensão económica, mercantil e concorrencial; e a dimensão “*dignitária*”, social e redistributiva.

IV.

Tendo em consideração o exposto, o controlo financeiro exercido sobre a despesa pública deverá orientar-se no sentido da verificação do cumprimento dos referidos critérios disciplinadores da sua realização.

Tradicionalmente, a doutrina estabelecia uma distinção entre controlo de legalidade e da regularidade e o controlo do mérito da despesa pública. O controlo da regularidade e da legalidade financeira corresponderia à aferição da conformidade do ato controlado com o complexo de normas financeiras e contabilísticas aplicáveis. Por sua vez, o controlo do mérito corresponderia à verificação da conformidade do ato controlado com os critérios da economia, eficiência e eficácia, pelo ato controlado. A doutrina vem recusando a distinção estabelecida, com fundamento na sua falta de rigor, uma vez que, na medida em que se encontram positivados em normas jurídicas os critérios da economia, eficiência e eficácia, também decorrendo de princípios e valores constitucionalmente consagrados, deixa de ser possível conceber tal controlo com um controlo de mérito, mas sempre, e necessariamente, de legalidade.

Assumimos como válida a crítica assumida contra a referida categorização. No entanto, e sem prejuízo da necessidade de promovermos algumas precisões terminológicas, consideramos que poderá ser estabelecida uma distinção fundamental entre o controlo de legalidade e o controlo de mérito da decisão. Vejamos.

Sharp, Inc., 2007), 25 e ss; Carlos Moreno, *Finanças Públicas*, 77 e ss; Paulo Nogueira da Costa, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, 194 e ss.

O controlo da legalidade deverá ser concebido como a verificação da conformidade do ato de despesa controlado com o ordenamento jurídico amplamente considerado¹⁴ – nomeadamente, a conformidade dos atos de gestão financeira pública com os princípios e valores que enquadram tal atividade do ponto de vista jurídico-constitucional, como sejam os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos, da justiça, da igualdade, da proporcionalidade, da boa-fé e da boa-gestão¹⁵. Este exercício pressuporá o controlo da legalidade e da regularidade da despesa pública, portanto, da sua conformidade com as normas jurídicas financeiras e contabilísticas aplicáveis – que designaremos por controlo da legalidade formal –, como também pressupõe o controlo do cumprimento dos critérios de boa gestão (economia, eficiência e eficácia)¹⁶, – que designaremos por controlo da legalidade material¹⁷. Trata-se, neste segundo caso, de controlar o mérito económico do ato de despesa sindicado, concebido como uma exigência legal – expressamente consagrada

¹⁴ Por outro lado, afigurar-se-á problemática a questão de saber como deverá proceder o ente responsável pela realização da despesa pública nos casos em que se encontre vinculado a imperativos legais de sentido contrário. Pense-se, por exemplo, na hipótese de certo hospital se ver confrontado com a necessidade de adquirir determinado medicamento como condição de sobrevivência de determinado doente e, em simultâneo, com a impossibilidade de realizar despesa, por impossibilidade de cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 5.º na Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro. A este respeito, guardamos algumas reservas relativamente àquela que tem sido a posição do Tribunal de Contas a respeito desta temática – a este respeito, cfr., nomeadamente, os Acórdãos n.ºs 3/2015 e 25/2014.

¹⁵ Cfr. José F. F. Tavares, “A Ponderação de Interesses na Gestão Pública Vs. Gestão Privada”, in *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco* (Vol. II, Coimbra: Coimbra Editora, 2006), 668.

¹⁶ O exercício do referido controlo recebe previsão expressa na ordem jurídica interna – cfr. artigo 1.º, al. f) do n.º 1 do artigo 5.º, als. f) e h) do n.º 3 do artigo 54.º e no n.º 1 do artigo 50.º, todos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (doravante, LOPTC). No Direito da União Europeia, cfr. n.º 2 do artigo 287.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (doravante, TFUE), a respeito das competências do Tribunal de Contas da União Europeia.

¹⁷ Cfr. José F. F. Tavares, “Sistema nacional de controlo: controlo interno e controlo externo”, *Revista do Tribunal de Contas* 26 (1996); Lia Olema F. V. J. Correia, “O Dever de Boa Gestão”, 795; Francesc Boshc Ferré, “La función de control financiero en la administración local: Del control de legalidad y contable al control de gestión económica” *Revista de Hacienda Local* 30,90 (Set-Dez, 2000); e J. Beckers, “O Controlo da Eficácia por Tribunais de Contas” *Revista do Tribunal de Contas* 28 (Jul-Dez, 1997): 85 e ss. Na jurisprudência, sobre a aplicabilidade dos referidos critérios, entre outros, cfr. Acórdãos do Tribunal de Contas, n.ºs 15/2014, 24/2012, 282/2012; e 69/2011.

em lei ordinária, mas que, sem prejuízo dessa previsão, decorre de princípios jurídicos constitucionalmente consagrados —, o que significa que não estamos perante um controlo da conveniência ou oportunidade do ato, mas, em sentido diametralmente oposto, perante um controlo de legalidade¹⁸. Significa isto que uma decisão que não respeite os referidos critérios de economia, eficiência, e eficácia será uma decisão ilegal. Entre uma solução que cumpra superiormente aqueles critérios, e uma outra que não os cumpra de forma tão satisfatória, o decisor público não se encontrará legitimado a optar, alternativamente, por uma ou por outra.

Não ignoramos as dificuldades materiais que se possam levantar neste domínio, nomeadamente quando a aplicação dos supramencionados critérios no caso concreto implique, por exemplo, o controlo da eficácia social de uma política redistributiva ou de uma política regional europeia de redução das assimetrias. No entanto, da referida dificuldade não poderá ser extraída uma requalificação da natureza jurídica de tais critérios. Se o decisor público se encontra legalmente vinculado a decidir em termos económicos, eficientes e eficazes, uma decisão que não cumpra tais exigências, atenta a sua desconformidade com as normas jurídicas que as estabelecem, será uma decisão ilegal, de onde poderá extrair-se a respetiva invalidade¹⁹ e ineficácia²⁰.

Uma vez “*juridificados*”, os referidos critérios de racionalidade económica não se movimentam no contexto do controlo do exercício de poderes discricionários, antes têm por função a delimitação de momentos/fronteras de vinculação no âmbito do

¹⁸ No sentido de que a legalidade substantiva da gestão de bens públicos só é apreciável mediante o recurso a critérios técnicos de avaliação do mérito financeiro, cfr. Lia Olema F. V. J. Correia, “O Dever de Boa Gestão”, 795.

¹⁹ Sobre o regime das invalidades, entre outros, cfr. Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo, O Novo Regime do Código do Procedimento Administrativo* (Coimbra: Almedina, 2016), 255 e ss; Licínio Martins Lopes, “A invalidade do acto administrativo no Novo Código do Procedimento Administrativo: as alterações mais relevantes”, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, coord. Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves w Tiago Serrão (Vol. II, Lisboa: AAFDL, 2016), 286 e ss., e Fabrizio di Luciani, “L’invalidità e le altre anomalie dell’atto amministrativo: inquadramento teorico” in *L’invalidità Amministrativa*, a cura di Vincenzo Verulli Irelli, Luca de Lucia (Torino: G. Giappichelli Editore, 2009): 4 e ss.

²⁰ Nos termos da al. c) do n.º 1 do artigo 5.º e artigos 44.º e seguintes da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) os atos geradores de despesa pública encontrar-se-ão sujeitos a um controlo de eficácia, exercido no âmbito dos poderes de fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

exercício de tais poderes — ou seja, a discricionariedade administrativa é negativamente delimitada pelos critérios da economia, eficiência e eficácia da despesa.

Coloca-se portanto, a questão de saber se, permanece válida de conteúdo a distinção entre controlo de legalidade e controlo de mérito. Consideramos que sim. Quando o decisor público se encontre perante duas, ou mais, soluções que cumpram de igual forma os critérios da economia, eficiência e eficácia, estará legitimado a optar alternativamente entre as mesmas, sem que, porém, essa decisão possa ser objeto de um juízo de censura do ponto de vista legal. Entramos aqui no domínio da oportunidade e conveniência da decisão de realização da despesa pública, pelo que, por maioria de razão, o controlo exercido estará limitado a um controlo de mérito²¹. A apreciação do mérito permitirá a distinção entre boas e más decisões, mas umas e outras serão decisões legais, o que fundamentará a respetiva *insindicabilidade* do ponto de vista jurisdicional. Aliás, face ao já mencionado quadro jurídico-constitucional enformador da atividade de gestão dos recursos financeiros públicos, a margem de discricionariedade conferida aos gestores públicos é, no nosso ordenamento jurídico, relativamente reduzida²².

Este juízo, que em termos teórico-abstratos se apresenta bastante linear, em concreto poderá assumir contornos extremamente complexos. Assim, porque uma decisão mais eficiente poderá não corresponder a uma decisão mais eficaz, como o inverso também é verdadeiro. A eficiência reconduzir-se-á a uma lógica de redução ou minimização da utilização dos recursos necessários para produzir um determinado nível de resultados; ou, em sentido diverso, ao aumento do volume de resultados obtidos para um determinado nível de recursos. Neste sentido, o incremento dos níveis de eficiência poderá ocorrer: por via de um decréscimo do nível de recursos utilizados, caso em que deverá ser acompanhado pelo incremento, manutenção, ou redução menos que proporcional, dos níveis de resultados obtidos; como poderá ocorrer por via de um incremento do nível de recursos utilizados, desde que o

²¹ Na jurisprudência, sobre o controlo dos atos discricionários, cfr. Acórdão do STA de 03.03.2016, proferido no âmbito do Processo n.º 0768/15.

²² Neste sentido, cfr. Lía Olema F. V. J. Correia, “O Dever de Boa Gestão”, 795.

mesmo seja acompanhado por um incremento mais do que proporcional dos níveis de resultados obtidos. Desta forma, o decisor público pode ser colocado perante a necessidade de escolher entre soluções igualmente eficientes – porque compreendem uma distinta distribuição entre as componentes dos custos e dos resultados –, mas que apresentam níveis de eficácia distintos. Por outro lado, poderá suceder que a obtenção de determinado nível de resultados (portanto, de eficácia) pressuponha a adoção de uma solução menos eficiente que outras que se colocam em alternativa. Tais situações deverão, quanto a nós, ser resolvidas com recurso a uma ponderação dos interesses públicos em presença: o específico interesse público que se pretende prosseguir com o concreto ato de despesa em causa; e o interesse público associado à eficiente afetação dos recursos financeiros públicos. Esta ponderação deverá passar pela definição do nível mínimo de resultados que ainda se possa considerar compatível com o interesse público prosseguido com o ato de despesa a realizar, de modo a que a busca da solução mais eficiente não possa determinar o sacrifício intolerável desse interesse – solução, aliás, conforme com a lógica de proporcionalidade que referimos ser inerente à consagração dos critérios de boa gestão²³. Neste domínio, serão (naturalmente) acrescidas as exigências de fundamentação dos atos – de facto, o dever de fundamentação tem consagração constitucional expressa no artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), e no domínio da atividade financeira pública traduz-se num especial dever de prestação de contas²⁴. Poderá, inclusivamente, suceder que, em virtude da natureza do específico interesse público subjacente à realização do ato de despesa em causa, a componente da eficácia não possa ser assumida em termos variáveis. Nestes casos, deverá ser adotada a solução mais eficiente, portanto, a que, garantindo os resultados pretendidos, pressupõe uma menor afetação de recursos.

Para além das formas de controlo que acabamos de expor, a doutrina tem avançando a importância da avaliação da gestão financeira, entendida como uma

²³ Sobre a questão, cfr. Carlos Moreno, *Finanças Públicas*, 77.

²⁴ Sobre o dever de prestação de contas, cfr. Joaquim Freitas da Rocha e Hugo Flores da Silva, “Os deveres de prestação de contas por parte dos entes locais”, in *Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho* (Tomo III., Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho, 2015, no prelo).

atividade técnico-científica que, podendo incidir sobre a pode incidir sobre a respectiva pertinência e oportunidade, não se limita à análise e apreciação dos objetivos fixados com os recursos financeiros aplicados para o efeito, mas que tem, ainda, por referência os respectivos efeitos (diretos e indiretos), o que permite a consideração neste domínio dos efeitos sociais e ambientais que se lhe associam²⁵. Trata-se de uma forma de controlo que, socorrendo-se dos métodos de investigação e técnicas das ciências sociais, tais como inquéritos estatísticos, estudos económicos, sociológicos, ambientais, etc., assume como propósito essencial o de apreender a utilidade social dos gastos públicos, apurando os impactos da despesa pública na qualidade de vida das pessoas.

V.

Em face do que vimos de expor, e em jeito de conclusão, podemos dizer o seguinte:

- i. A atividade desenvolvida pelo Estado – amplamente concebido – com o propósito de ver prosseguidas as suas atribuições – em termos gerais, a prossecução do Interesse Público – traduz-se em inevitáveis onerações da esfera jurídica fundamental dos privados, na medida em que é junto destes que são arrecadados os recursos financeiros que constituem pressuposto de tal atividade;
- ii. Em consequência, os recursos utilizados deverão corresponder aos indispensáveis para a garantir o nível de resultados pretendidos, evitando-se desperdícios injustificados;
- iii. Procurando garantir o referido propósito, o legislador exige que despesa pública obedeça aos critérios seguintes: (i) a conformidade legal; (ii) a regularidade financeira; e (iii) a economia, eficiência e eficácia;
- iv. A verificação do cumprimento dos referidos critérios constitui um

²⁵ Sobre o conceito, métodos e objetivos da avaliação, cfr. José F. F. Tavares, *Estudos de Administração e Finanças Públicas*, 172-173; e Carlos Moreno, *Finanças Públicas*, 78.

controle de legalidade – a confrontação dos atos de despesa com os critérios de economia, eficiência e eficácia corresponde, ainda, a um controle de legalidade, porquanto os mesmos têm por finalidade delimitar negativamente os âmbito do exercício dos poderes discricionários;

- v. O que se refere não exclui, no entanto, a existência de poderes discricionários neste contexto, os quais emergirão nos casos em que o legislador conceda à administração uma margem de conformação da aplicação da lei no caso concreto, e se verifique a existência de várias soluções compatíveis com os supramencionados critérios de legalidade material – em tais casos, a atuação administrativa apenas poderá resultar sujeita a um controle de mérito.